

OPINIA RADY**z dnia 12 lutego 2008 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2012 przedstawionego przez Francję**

(2008/C 49/09)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 12 lutego 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności Francji obejmujący lata 2007–2012, czyli okres o rok dłuższy od wymaganego okresu odniesienia, dla zapewnienia zbieżności z programem rządowym.
- (2) W latach 2001–2005 średni, roczny wzrost realnego PKB wyniósł niewiele ponad 1,5 %. Wartość ta była zbliżona do średniej stopy wzrostu w strefie euro, natomiast inflacja była nieznacznie niższa niż średnia w tej strefie. Od roku 2006 wzrost PKB we Francji spadł poniżej średniej dla strefy euro, czemu towarzyszyły oznaki problemów strukturalnych oraz związane z nimi pogorszenie konkurencyjności. Pomimo iż stopa bezrobocia spada od 2005 r., jest ona wciąż znacznie wyższa niż średnia dla strefy euro, przy czym stopa zatrudnienia oraz liczba przepracowanych godzin pozostają nadal na niskim poziomie.

W tej sytuacji przyjęte środki oraz szeroko zakrojone reformy rynku pracy i rynków towarowych, planowane przez rząd na przyszłych pięć lat, zwiększyłyby potencjalny wzrost i konkurencyjność oraz poprawiłyby stabilność finansów publicznych w długim okresie, pod warunkiem ich pełnego wdrożenia. Wskaźniki deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszają się, jednak ich poziom jest nadal wysoki. Stosunek wydatków do PKB jest we Francji najwyższy spośród wszystkich krajów strefy euro, a jej deficyt jest wciąż dość bliski progu 3 % PKB, chociaż podjęto ostatnio konkretne kroki w celu ograniczenia wydatków, zwłaszcza w systemie zabezpieczenia społecznego. Dlatego też wdrożenie planowanych we Francji reform — mających na celu zwiększenie potencjalnego wzrostu, poprawę konkurencyjności francuskiej gospodarki oraz wspieranie kontynuacji procesu konsolidacji budżetowej, jak również znaczne ograniczenie wydatków na wszystkich szczeblach administracji, powiązane z poprawą jej efektywności — ułatwi sprostanie głównym wyzwaniom na nadchodzące lata.
- (3) W programie przedstawiono dwa różne scenariusze prognoz makroekonomicznych i budżetowych: scenariusz „niewielkiego” wzrostu i scenariusz „wysokiego” wzrostu. Przy ocenie prognoz dotyczących finansów publicznych za scenariusz odniesienia przyjęto scenariusz niewielkiego wzrostu. Przewiduje on, że wzrost realnego PKB zwiększy się z 2 % w 2007 roku do 2–2,5 % w 2008 roku oraz do 2,5 % w pozostałym okresie objętym programem; założenia te przewyższają prognozy Komisji co do potencjalnego wzrostu na poziomie nieznacznie powyżej 2 %. Ogłoszone reformy rynku pracy i rynku towarowego, mające zwiększyć wzrost, stopniowo będą przyczyniały się do zwiększenia potencjału wzrostu, którego wielkość i umiejscowienie w czasie są niepewne. W oparciu o obecnie dostępne informacje ⁽²⁾ nawet ten scenariusz wydaje się być oparty na optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego, szczególnie w 2009 roku. W perspektywie średnioterminowej istnieje zatem ryzyko mniej dynamicznego wzrostu w porównaniu z przewidywaniami zawartymi w programie, także z powodu dość optymistycznych założeń programu w odniesieniu do otoczenia międzynarodowego.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Ocena uwzględnia w szczególności jesienną prognozę służb Komisji oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 roku oszacowano na 2,6 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie on 2,5 % PKB. W ostatniej aktualizacji przewiduje się, że deficyt osiągnie poziom 2,4 % PKB. Nieplanowane dochody, wynikające częściowo z korzystnej sytuacji wyjściowej w związku z wyższymi niż przewidywano dochodami w 2006 roku, kompensują w znacznym stopniu negatywne skutki pro wzrostowego pakietu budżetowego (obejmującego przede wszystkim cięcia podatkowe) przyjętego w okresie letnim, a przede wszystkim wzrostu wydatków ponad wielkość zapisaną w budżecie (głównie w opiece zdrowotnej, pomimo środków korygujących podjętych po wykryciu przez „komitet wczesnego ostrzegania” w lipcu 2007 roku dużych rozbieżności z krajowym celem w zakresie wydatków na ubezpieczenia zdrowotne — ONDAM). Dlatego też, pomimo możliwego osiągnięcia celu budżetowego wyznaczonego w poprzedniej aktualizacji, wykonanie budżetu w 2007 może być uważane za jedynie częściowo zgodne z zaleceniem w sprawie kursu polityki zawartym w opinii Rady z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie poprzedniej aktualizacji programu stabilności⁽¹⁾, w którym wzywano do „wykorzystania przewidywanego dynamicznego wzrostu gospodarczego oraz korzystnej sytuacji wyjściowej w związku z lepszym niż zakładany wynikiem za 2006 r. z myślą o przyspieszeniu dostosowania prowadzącego do realizacji celu średniookresowego [...] tak aby osiągnąć [go] — zgodnie z planem — do 2010 r., [...] a w szczególności [...] zapewnić całkowite i skuteczne wykonanie budżetu na rok 2007, a także wykorzystać każdą nadarżającą się możliwość do zwiększenia dostosowania strukturalnego”. Rada zauważa także, że wykonanie budżetu nie wydaje się być zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku, jako że nieplanowana nadwyżka dochodów została częściowo wykorzystana do obniżenia podatków i do zwiększenia wydatków ponad wielkość zapisaną w budżecie.
- (5) Głównym celem strategii budżetowej według zaktualizowanego programu stabilności jest znaczne ograniczenie wydatków publicznych, przy założeniu wzmocnienia wzrostu dzięki przyjętym i zapowiadany reformom strukturalnym, w celu osiągnięcia najpóźniej w 2012 roku celu średniookresowego, którym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe).

Zgodnie ze scenariuszem odniesienia, deficyt nominalny obniży się nieznacznie z 2,4 % PKB w 2007 r. do 2,3 % PKB w roku 2008, a następnie będzie się zmniejszał w szybszym tempie, o 0,6 punktu procentowego rocznie, aż do osiągnięcia równowagi budżetowej w 2012 r. W tym samym czasie nadwyżka pierwotna zwiększy się z 0,2 % PKB w 2007 roku do 2,5 % PKB w roku 2012. Pomimo bardziej korzystnych prognoz makroekonomicznych dotyczących wzrostu oraz lepszej wyjściowej pozycji budżetowej, w programie opóźniono termin wprowadzenia korekty zaplanowanej w poprzedniej aktualizacji, w której zakładano, że cel średniookresowy zostanie osiągnięty do roku 2010. Korekta strukturalna jest minimalna w pierwszym roku programu i rozplanowana na dłuższy okres. Zakłada się, że zmniejszenie deficytu będzie w pełni oparte na redukcji wydatków. Plan przewiduje, że wskaźnik wydatków obniży się o blisko 3 punkty procentowe PKB. Również wskaźnik dochodów względem PKB ma w latach 2008 i 2009 nieznacznie się zmniejszyć, a następnie ustabilizować się. W aktualizacji szacuje się, że w 2007 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto wyniesie 64,2 % PKB, czyli powyżej przewidzianej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB, oraz przewiduje się jego zmniejszenie o 4 punkty procentowe PKB w okresie objętym programem; wartość odniesienia powinna zostać osiągnięta w 2012 r.

- (6) Wyniki budżetowe mogą być gorsze niż zakłada program. Scenariusz makroekonomiczny, opierający się na założeniu spokojnej sytuacji międzynarodowej, wydaje się optymistyczny dla całego okresu objętego programem. Jest to w pewnym stopniu związane z faktem, iż opiera się on na wdrożeniu reform strukturalnych, w szczególności reformy specjalnych systemów emerytalnych oraz przeglądzie umów pracowniczych, w których to sprawach doszło do zasadniczego porozumienia, jak również reform, które nie zostały jeszcze ustalone. Jeśli środki strukturalne mają maksymalnie wpłynąć na potencjalny wzrost, należy wdrażać je w sposób stanowczy. Jeśli chodzi o wydatki, w krótkim okresie przewiduje się pewne konkretne środki w celu ich ograniczenia (np. wprowadzenie obciążającej pacjentów opłaty minimalnej za niektóre usługi zdrowotne oraz jedynie częściowe obsadzanie etatów w administracji publicznej zwalnianych przez osoby odchodzące na emeryturę).

W średnim okresie, w którym oczekuje się większej konsolidacji, można się spodziewać pozytywnych skutków zwłaszcza „ogólnego przeglądu polityk publicznych”, który powinien prowadzić do reform strukturalnych we wszystkich obszarach wydatków publicznych; decyzje, które będą dotyczyły okresu 2009–2011, mają zapaść wiosną 2008 roku, lecz szczegółowe środki w tym zakresie nie są jeszcze całkowicie sprecyzowane, a co za tym idzie ich wpływ na budżet jest niepewny. Objęcie transferów na rzecz podsektora lokalnego przepisami dotyczącymi wydatków państwa mogłoby przyczynić się do ograniczenia wydatków. Wydatki związane z podsektorem lokalnym i zabezpieczeniem społecznym nadal stanowią zagrożenie dla całkowitych wydatków publicznych. W świetle powyższych zagrożeń dla realizacji celów budżetowych, wskaźnik długu może okazać się również wyższy niż przewidziano w programie.

(¹) Dz.U. C 70 z 27.3.2007, str. 13.

- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka oraz biorąc pod uwagę fakt, że w 2008 r. wynik strukturalny ulegnie tylko niewielkiej poprawie, a w późniejszym okresie poprawiać się ma średnio o ok. 0,5 punktu procentowego PKB rocznie, założony w programie kurs polityki budżetowej jest niewystarczający do zapewnienia realizacji celu średniookresowego do 2010 roku zgodnie z założeniami poprzedniego programu, a może on nie wystarczyć nawet do osiągnięcia tego celu do 2012 roku w sposób przewidziany w programie. Ponadto Rada zauważa, że kurs polityki budżetowej nie jest zgodny z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku. Zgodnie z programem wystarczający margines bezpieczeństwa chroniący przed naruszeniem progu deficytu w wysokości 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych zostanie osiągnięty dopiero w 2009 roku. Ze względu na zagrożenia związane z realizacją celów budżetowych może on zostać osiągnięty później. Korekta zakładana w programie nie jest zgodna z wartością odniesienia w wysokości 0,5 % PKB określoną w pakcie stabilności i wzrostu, w szczególności w wyniku niewystarczającej korekty w roku 2008. Rada zauważa, że nie jest to zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku. Ze względu na zagrożenia dla wspomnianych powyżej przewidywań w zakresie poziomu deficytu, tempo zbliżania się wskaźnika długu do wartości odniesienia może nie być wystarczające w okresie objętym programem.
- (8) Zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Francji kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest nieznacznie niższy od średniej UE, przy nieco wolniej rosnących wydatkach na emerytury, co jest wynikiem uchwalonych już reform systemu emerytalnego. Mimo poprawy w stosunku do ostatniego roku, oszacowana w programie pozycja budżetowa w roku 2007 nadal stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w długim okresie, także przed uwzględnieniem długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Do ograniczenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych w długim okresie przyczyniłaby się większa konsolidacja budżetu.
- (9) Program stabilności jest do pewnego stopnia spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform. W szczególności w obu programach przedstawiono rządowy plan szeroko zakrojonych reform obejmujący reformę rynku pracy, reorganizację administracji publicznej oraz poprawę warunków konkurencji wśród przedsiębiorstw. Dotychczas rząd przyjął w szczególności reformę szkolnictwa wyższego, wprowadził dodatkowe zachęty dla działalności badawczej przedsiębiorstw oraz zniósł opodatkowanie godzin nadliczbowych, przeprowadził reformę sektora sprzedaży detalicznej (*loi Galland*) oraz wyraził zgodę na reformę specjalnych systemów emerytalnych, a także fuzję ANPE (agencji ds. zatrudnienia) i Unedic (fundusz ubezpieczenia od bezrobocia). Ponadto na etapie dyskusji są wciąż reformy dotyczące licznych obszarów, w tym dalsze reformy systemu emerytalnego i rynku pracy obejmujące między innymi przegląd umów pracowniczych, jak również modernizacja francuskiej gospodarki z uwzględnieniem propozycji tzw. „komisji Attaliego”. Sprawozdanie z realizacji reform obejmuje szerszy zakres zagadnień, natomiast program stabilności zawiera więcej informacji o rozwoju sytuacji w ostatnim okresie. W żadnym z programów nie przedstawiono systematycznych informacji na temat bezpośrednich kosztów budżetowych (ani oszczędności) związanych z głównymi planowanymi reformami, choć twierdzi się, że wesprą one konsolidację budżetową przewidzianą w programie stabilności.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Francji oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, przedstawionymi w kontekście strategii lizbońskiej. W szczególności mało prawdopodobne jest, by Francja osiągnęła swój cel średniookresowy do 2010 roku, a wskaźnik długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostaje niezadowalająco wysoki.
- (11) Co do wymagań w zakresie danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych (*).

Podsumowując można stwierdzić, że tempo konsolidacji budżetowej oraz redukcji zadłużenia zwolniło się w 2007 roku, a plany w tym zakresie na nadchodzące lata, w szczególności na 2008 rok, są znacznie mniej ambitne w porównaniu z poprzednią aktualizacją programu stabilności. Zgodnie z bardziej prawdopodobnym z dwóch scenariuszy przedstawionych przez władze francuskie, konsolidacja została zaplanowana na późniejszy okres, a osiągnięcie celu średniookresowego poprzez korektę opierającą się na zmniejszeniu wydatków zostało przesunięte z roku 2010 na 2012. Co więcej, nawet ta ścieżka dostosowania jest w znacznym stopniu zagrożona. Przyjęte w lecie 2007 r. cięcia podatkowe odbijają się już na finansach publicznych, natomiast władze przyjęły również środki zmierzające do zmniejszenia wydatków publicznych w 2008 roku, zwłaszcza w sektorze zabezpieczenia społecznego, rozszerzyły zakres stosowania przepisów dotyczących wydatków państwowych oraz rozpoczęły reformy strukturalne. Te ostatnie będą miały

(*) W szczególności brak danych dotyczących zakładanych krótko- i długookresowych stóp procentowych. Ponadto w programie nie przedstawiono danych za rok 2006, z wyjątkiem danych w tabeli dotyczącej zmian cyklicznych.

decydujące znaczenie dla zwiększenia potencjalnego wzrostu, poprawy konkurencyjności oraz kontynuacji procesu konsolidacji budżetowej. Jednakże środki prowadzące do realizacji ambitnych planów zmniejszenia wskaźnika wydatków w okresie objętym programem muszą jeszcze zostać sprecyzowane i wprowadzone w życie. Zagrożenie dla celów programu wypływa także z optymistycznych założeń makroekonomicznych, oraz z założeń dotyczących wpływu, jaki na wzrost będą miały reformy strukturalne. Jeżeli uwzględni się poziomy zadłużenia i deficytu oraz przewidywany wzrost wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Francji kształtują się na średnim poziomie.

W świetle powyższej oceny wzywa się Francję do:

- (i) przyspieszenia tempa konsolidacji budżetowej oraz zmniejszenia zadłużenia, w tym przez: rygorystyczne wykonanie budżetu na rok 2008, aby zapewnić szybsze stworzenie marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed naruszeniem progu deficytu w wysokości 3 % PKB oraz — jeśli pozwolą na to warunki koniunkturalne — by osiągnąć cel średniookresowy do 2010 roku, co w decydujący sposób przyczyniłoby się do poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych;
- (ii) skutecznego egzekwowania istniejących przepisów dotyczących wydatków i poczynienia dalszych kroków w celu zagwarantowania realizacji ambitnych, wieloletnich planów zmniejszenia wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych we wszystkich podsektorach, co doprowadzi do zmniejszenia udziału wydatków w PKB;
- (iii) kontynuacji reform strukturalnych, aby zwiększyć potencjalny wzrost oraz zmniejszyć wydatki publiczne.

Rada zauważa również, że działania takie byłyby zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę w kwietniu 2007 roku.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006 (*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realny PKB (zmiana w %)	PS listopad 2007	2,0	2-2,5	2-2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	KOM listopad 2007	2,0	1,9	2,0	1,8	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	2,0-2,5	2,0-2,5	2,25	2,25	2,25	n.d.	n.d.
Inflacja HICP (%)	PS listopad 2007	1,9	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6
	KOM listopad 2007	1,9	1,5	1,7	1,6	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	2,0	1,9	1,75	1,75	1,75	n.d.	n.d.
Luka produktowa (*) (% potencjalnego PKB)	PS listopad 2007	- 0,5	- 0,8	- 0,8	- 0,6	- 0,5	- 0,3	0,0
	KOM listopad 2007 (2)	- 0,2	- 0,3	- 0,3	- 0,6	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,3	n.d.	n.d.
Wierzytelności/zadłużenie wobec reszty świata (% PKB)	PS listopad 2007	- 2,1	- 2,3	- 2,5	- 2,3	- 2,2	- 2,1	- 2,0
	KOM listopad 2007	- 2,1	- 2,3	- 2,2	- 2,2	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	- 2,0	- 1,8	- 1,8	- 1,7	- 1,6	n.d.	n.d.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS listopad 2007	- 2,5	- 2,4	- 2,3	- 1,7	- 1,2	- 0,6	0,0
	KOM listopad 2007	- 2,5	- 2,6	- 2,6	- 2,7	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	- 2,7	- 2,5	- 1,8	- 0,9	0,0	n.d.	n.d.

		2006 ⁽⁴⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wynik pierwotny (% PKB)	PS listopad 2007	0,0	0,2	0,5	0,9	1,4	2	2,5
	KOM listopad 2007	0,0	0,0	0,0	- 0,1	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	- 0,1	0,1	0,7	1,7	2,5	n.d.	n.d.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne (% PKB) ⁽¹⁾	PS listopad 2007	- 2,3	- 2,0	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,4	0,0
	KOM listopad 2007	- 2,5	- 2,4	- 2,5	- 2,4	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	- 2,4	- 2,2	- 1,6	- 0,7	0,2	n.d.	n.d.
Wynik strukturalny ⁽³⁾ (% PKB)	PS listopad 2007	- 2,5	- 2,0	- 1,9	- 1,4	- 1,0	- 0,4	0,0
	KOM listopad 2007	- 2,8	- 2,5	- 2,6	- 2,4	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	- 2,5	- 2,2	- 1,6	- 0,7	0,2	n.d.	n.d.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych brutto (% PKB)	PS listopad 2007	64,2	64,2	64	63,2	61,9	60,2	57,9
	KOM listopad 2007	64,2	64,3	64,1	64,1	n.d.	n.d.	n.d.
	PS grudzień 2006	64,6	63,6	62,6	60,7	58,0	n.d.	n.d.

Uwagi:

- (1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.
- (2) W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości — odpowiednio — 2,0 %, 2,1 %, 2,0 % i 2,1 % w latach 2006–2009.
- (3) Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wyniosły 0,1 % PKB w 2006 roku i wyniosą 0 w pozostałym okresie objętym programem (lata 2007–2012). Zgodnie z jesienną prognozą służb Komisji wyniosły one 0,3 % PKB w 2006 roku, 0,05 % PKB w 2007 roku i 0,1 % PKB w 2008 roku.
- (4) W związku z tym, że najnowszy program nie dostarcza danych za rok 2006 (z wyjątkiem zmian cyklicznych), podane liczby zostały zaczerpnięte z prognozy służb Komisji z jesieni 2007 roku.

Źródło:

Program stabilności (PS); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.